EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 10.4.2025
COM(2025) 161 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ

o analýze nákladů a přínosů používání centrálního účtu podle čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014

{SWD(2025) 79 final}

1. ODDÍL I – VÝCHODISKO ZPRÁVY

Tato zpráva se vydává v souladu s čl. 9 nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 ([1]), dále jen „nařízení o poskytování vlastních zdrojů“. Hlavním cílem tohoto dokumentu je předložit Radě analýzu nákladů a přínosů týkající se možného zavedení centrálního účtu podle čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení o poskytování vlastních zdrojů. Tento centrální účet by Komise otevřela ve veřejné finanční instituci podle svého výběru za účelem vybírání vlastních zdrojů.

Tato zpráva obsahuje analýzu nákladů a přínosů vybraných modelů pokladny, které Komise hodnotila, kterými jsou:

- model centrálního účtu vedeného u Evropské centrální banky (ECB) v souladu s novým čl. 9 odst. 1 písm. c);
- optimalizovaný model pokladny, který zahrnuje tři centrální účty pro držení hotovosti vedené u vybraných národních centrálních bank; jedná se o variantu mimo oblast působnosti nových ustanovení článku 9 nařízení o poskytování vlastních zdrojů.

1.1. Architektura pokladny Evropské komise (EK)

Klíčové charakteristiky architektury pokladny Komise jsou určeny ustanoveními čl. 9 odst. 1 nařízení o poskytování vlastních zdrojů.

Až do roku 2022 umožňovalo nařízení o poskytování vlastních zdrojů členským státům připisovat vlastní zdroje na dva různé typy účtů otevřených na jméno Komise:

- Typ 1: **státní pokladny**. V tomto případě členské státy poskytují příspěvky z vlastních zdrojů Komisi nejprve účetně a postupně po obdržení převodních příkazů od Komise i v hotovosti.
- Typ 2: **národní centrální banky**. V tomto případě poskytnou členské státy celý požadovaný příspěvek v hotovosti.

Účty typu 1 a 2 jsou vedeny v národních měnách.

Nařízení Rady (EU, Euratom) 2022/615 ze dne 5. dubna 2022, kterým se mění nařízení o poskytování vlastních zdrojů, zavedlo i třetí typ účtu umožňující používat nový **centrální účet** pro připisování vlastních zdrojů, který Komise otevře u **veřejné finanční instituce podle svého výběru**.

V období 2014–2022 byly operace pokladny EK ovlivňovány především dvěma klíčovými faktory:

– formalistickým provedením čl. 14 odst. 1 nařízení o poskytování vlastních zdrojů,

([1]) Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků (přepracované znění), Úř. věst. L 168, 7.6.2014, s. 39, ve znění nařízení Rady (EU, Euratom) 2022/615 ze dne 5. dubna 2022, Úř. věst. L 115, s. 51.

– rozhodnutím ECB zavést od 11. června 2014 politiku záporných úrokových sazeb (NIRP).

S ohledem na ochranu majetku EU přijala Komise nezbytná opatření k minimalizaci dopadu záporných úroků. Komise se za tímto účelem v letech 2014–2022 snažila, aby finanční prostředky zůstaly pokud možno v národních pokladnách a centrálních bankách, kde byly osvobozeny od veškerých poplatků a úroků. Současně byly v souladu s čl. 14 odst. 1 nařízení o poskytování vlastních zdrojů všechny platební účty vedené v komerčních bankách denně doplňovány z účtů vlastních zdrojů na základě objemu plateb, které měly být z každého z nich provedeny. Hotovostní rezervy držené v těchto bankách byly udržovány na minimální úrovni, aby se zabránilo nadměrným jednodenním zůstatkům a snížil se tak dopad záporných úroků při současném zajištění kontinuity platebního styku.

Všechny tyto operace generovaly značný počet denních přílivů do národních pokladen a odlivů z ostatních členských států. Nedostatek větší hotovostní rezervy navíc ovlivňoval schopnost Komise provádět naléhavé platby.

S ohledem na snížení složitosti peněžních toků a řešení obav členských států proto Komise v roce 2021 navrhla zahrnout do nařízení o poskytování vlastních zdrojů možnost připisovat vlastní zdroje na **nový centrální účet**, který Komise za tímto účelem otevřela (čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení o poskytování vlastních zdrojů).

Současně s návrhem tohoto centrálního účtu předložila Komise členským státům i ustanovení o poskytování **prognóz požadovaných peněžních prostředků** na následující **čtyři měsíce** s cílem dále zvýšit předvídatelnost pohybu hotovostních prostředků (čl. 9 odst. 2a nařízení o poskytování vlastních zdrojů).

V souladu s čl. 9 odst. 1 nařízení o poskytování vlastních zdrojů je účast členských států v tomto centralizovaném modelu **dobrovolná**. Kromě toho je Komise povinna před zavedením centrálního účtu vypracovat **analýzu nákladů a přínosů** jeho používání.

2. ODDÍL II – ANALÝZA NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ (SROVNÁVACÍ POSOUZENÍ DVOU RŮZNÝCH VARIANT MODELŮ POKLADNY)

Cílem tohoto postupu je porovnat dva modely řízení pokladny Evropské komise v rámci stávajícího víceletého finančního rámce na období 2021–2027 s ohledem na stávající právní prostředí.

2.1. Nové modely pokladny – scénáře

Pro účely provedení analýzy nákladů a přínosů používání centrálního účtu v souladu s ustanoveními nařízení o poskytování vlastních zdrojů a v souladu s politikou Komise týkající se rizika protistrany zvažovala Komise jako platné alternativy pro vedení tohoto účtu pouze **veřejné finanční instituce**.

V úvahu připadaly dva typy veřejných institucí:

- **Evropská centrální banka** (ECB), protože již nyní působí jako správce peněžních prostředků v rámci nástroje NGEU a provádí platby z nástroje RRF přijímajícím členským státům,
- **národní centrální banky** (NCB) vzhledem k tomu, že se jedná o důležité aktéry ve stávající architektuře pokladny EK a jejího modelu řízení hotovosti.

Na základě tohoto předpokladu navrhla Komise dvě různé varianty centrální správy účtů.

Varianta č. 1: **Centrální účet v Evropské centrální bance (ECB)**

Na základě ustanovení nově zavedeného čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení o poskytování vlastních zdrojů spočívá tento model ve zřízení jednoho centrálního účtu v ECB pro vlastní zdroje a ostatní příjmy placené v EUR a podúčtů pro vlastní zdroje v každé měně jiné než EUR.

Zavedení tohoto modelu předpokládá postupné rušení stávajících systémů na úrovni členských států. Znamenalo by to, že poskytování zdrojů nejprve účetně, které v současnosti praktikují národní pokladny, by bylo nahrazeno systémem, kdy by všechny zúčastněné členské státy poskytovaly své vlastní zdroje bankovními převody v určitých dnech. Částky v EUR by se shromažďovaly na jednom centrálním účtu zřízeném Komisí v ECB. Příspěvky v měnách jiných než EUR by byly poukazovány nejprve na příslušné podúčty zřízené pro tento účel u ministerstva financí nebo u národní centrální banky. Tento centrální účet vedený v EUR by se používal především k dennímu financování bankovních účtů Komise, z nichž Komise provádí své platby v EUR. Kromě toho by se centrální účet vedený v EUR mohl používat k provádění přímých plateb členským státům, především na účty vedené u národních centrálních bank.

Je třeba poznamenat, že podle čl. 9 odst. 1 nařízení o poskytování vlastních zdrojů by tento centrální účet musel být bezúročný. V případě kladného úročení by se úroky rozdělily mezi členské státy, které se tohoto uspořádání účastní, v poměru k jejich rozpočtovému klíči. Prostředky shromážděné na tomto účtu by byly rovněž chráněny před případnými negativními úroky, které by musel pokrýt dotčený členský stát (dotčené členské státy).

Volba varianty centrálního účtu by měla dopad především na členské státy, které dávají Komisi k dispozici finanční prostředky nejprve účetně a postupně po obdržení pokynů k převodu od Komise i v hotovosti (účty vlastních zdrojů vedené u ministerstev financí). V takovém případě by členské státy musely převést finanční prostředky okamžitě, místo aby postupně mobilizovaly hotovost v průběhu času. Pro členské státy, které až doposud volily možnost ponechat si účet vlastních zdrojů ve své národní centrální bance, by přechod na variantu ECB neměl žádný nebo jen velmi omezený dopad.

Je třeba poznamenat, že ECB neobdržela žádnou oficiální žádost o poskytování dalších služeb, a proto s ním nedala souhlas.

Varianta č. 2: Optimalizovaný model pokladny s centrálními účty pro držení hotovosti ve vybraných národních centrálních bankách

Tento model nevyužívá nová ustanovení čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení o poskytování vlastních zdrojů, kterými se zřizuje nový centrální účet. Vychází naopak ze stávající pokladní architektury a z již dobře zavedených peněžních toků s národními centrálními bankami.

Tento model aktivuje týdenní převody v určených dnech z účtů vlastních zdrojů na účty pro držení hotovosti. Peněžní toky z účtů vlastních zdrojů vedených v pokladnách plynou v souladu s rozpočtovým klíčem pouze jedním směrem (z účtů vlastních zdrojů na účty pro držení hotovosti). V důsledku toho by se měl výrazně snížit celkový počet peněžních toků na účtech vlastních zdrojů vedených v pokladnách. Týdenní převody vlastních zdrojů by byly spojeny s posíleným a přesnějším předvídáním potřeb financování prováděným na týdenní bázi.

2.2. Metodika a kritéria hodnocení

Komise si uvědomuje důležitost účinné správy řízení pokladny pro politiky EU, a proto vypracovala kvalitativní a kvantitativní kritéria pro posouzení obou variant centrálního řízení pokladny. Tato kritéria řeší konkrétně obavy členských států z možných dodatečných nákladů podle revidovaného nařízení o poskytování vlastních zdrojů. Zvolená varianta zajistí, aby náklady zůstaly stejné nebo nižší než u současného nastavení, a zároveň umožní jednodušší peněžní toky a vyšší provozní efektivitu.

Mezi zvolená kritéria patří:

a) finanční dopad, který zahrnuje tyto složky:

- **úročení hotovostních vkladů** (odhad vytvořených kladných a/nebo záporných úroků)
- **poplatek za služby** (náklady na zřízení účtu (účtů) a průběžné náklady na každodenní provoz)

b) technická infrastruktura

Zkoumá potenciál propojení zvolených variant se stávajícím technickým nastavením pokladny EK.

c) vhodnost pro daný účel v souladu s architekturou pokladny EK

Zkoumá kompatibilitu zvolených variant s charakteristikami pokladny EK (příspěvky v EUR i v měnách jiných než EUR, vícenásobné platby příjemcům), snížení administrativní zátěže a synergie se stávajícími vzorci peněžních toků.

2.3. Posouzení variant podle hodnotících kritérií

2.3.1. Finanční dopad

Komise vyhodnotila potenciální finanční dopad obou modelů pokladny.

Pro **variantu č. 1** použila Komise jako referenční hodnotu podmínky pro účty NGEU vedené u ECB pro účely provádění evropského nástroje na podporu oživení.

U **varianty č. 2** zkoumala Komise podmínky, které nabízí vybraných pět národních centrálních bank (NCB) v eurozóně. Zásady ECB 2019/671([2]) omezily úročení všech vkladů, které nesouvisejí s měnovou politikou. V roce 2024 došlo ke změně zásad ECB ([3]). Vzhledem k podmínkám v roce 2022 se Komise ve své analýze zaměřila na národní centrální banky čtyř největších ekonomik eurozóny, a to Německa, Francie, Itálie a Španělska. Vzhledem k zeměpisné blízkosti, která je pro kontinuitu činnosti ministerstva financí EK zásadní, zvažovala Komise také Národní banku Belgie.

V úvahu byly vzaty oba následující prvky analýzy:

- úročení hotovostních vkladů:

  z analýzy vyplynulo, že všechny sazby národních centrálních bank byly v souladu s podmínkami ECB. V důsledku toho byly podmínky úročení nabízené v obou variantách natolik podobné, že by tento faktor nijak neovlivnil rozhodování;

- poplatek za služby:

  vzhledem k tomu, že EK již nyní vede účty u národních centrálních bank, neúčtovaly by si tyto banky další poplatky za vedení účtu. Některé národní centrální banky by navíc převáděly prostředky zdarma, zatímco jiné by účtovaly snížený poplatek za transakci nebo by účtovaly pevnou částku za neomezený počet transakcí. Přístup ECB by naproti tomu mohl zahrnovat počáteční zřizovací poplatek a pravidelné poplatky za správu účtů a za služby související s platbami.

Závěr:

- Obě varianty vykazovaly podobné podmínky úročení hotovostních vkladů. Varianta 1 však může znamenat vyšší počáteční zřizovací a provozní náklady v důsledku vytvoření nového modelu účtu v rámci ECB.

- Varianta 2 se ukázala jako nákladově efektivnější, protože stávající vztahy s národními centrálními bankami by neznamenaly žádné další poplatky za vedení účtu ani významné provozní náklady.

2.3.2. Technická infrastruktura

Varianta 1 Evropská centrální banka (ECB) vybudovala vysoce výkonnou a specializovanou technickou infrastrukturu, která je přizpůsobena měnovému rámci a regulačnímu prostředí eurozóny. Tato koncepce úzce souvisí s konkrétními měnovými politikami, finančními systémy a právními statuty členských států a spoléhá se na nástroje, jako je platební systém TARGET2, který umožňuje rozsáhlé přeshraniční transakce v EUR

([2]) Obecné zásady Evropské centrální banky (EU) 2019/671 ze dne 9. dubna 2019 o domácích operacích správy aktiv a pasiv prováděných národními centrálními bankami (přepracované znění), Úř. věst. L 113/11, 29.4.2019).

([3]) Rozhodnutí Evropské centrální banky (EU) 2024/1209 ze dne 16. dubna 2024 o úročení vkladů nesouvisejících s měnovou politikou vedených u národních centrálních bank a Evropské centrální banky (ECB/2024/11), Úř. věst. L 2024/1209 3.5.2024.

mezi členy Evropského systému centrálních bank a usnadňuje transakce na velkoobchodním trhu s velkými finančními institucemi. Tato architektura se zaměřuje především na udržení finanční stability a podporu účinné transmise měnové politiky eurozóny. Infrastruktura ECB není určena k přímému zpracování jednotlivých víceměnových hotovostních plateb účastníků trhu nebo institucí, jako je Evropská komise. Vrstvy funkcí potřebných k přímému poskytování takových platebních služeb – jako je například dynamická interoperabilita více měn a integrace s externími komerčními platformami – nejsou k dispozici a musely by být dále analyzovány a vybudovány, což by si vyžádalo určité náklady, přičemž je nutno konstatovat, že ECB o to nebyla předem požádána([4]).

Varianta 2 neměla žádný nepříznivý technický dopad na účetní systém Komise. Stávající technické řešení je zavedené, efektivní a bez problémů umožňuje začlenění modelu centrálního účtu bez jakýchkoli úprav. Vybrané národní centrální banky udržují obchodní vrstvu, která umožňuje automatizovanou komunikaci s pokladnou EK prostřednictvím služeb Swift. Tato varianta by proto nevyžadovala žádný další vývoj ze strany Komise.

Závěr:

- Varianta 1 se potýkala s technickými problémy, protože infrastruktura ECB není uzpůsobena k přímému zpracovávání jednotlivých hotovostních plateb ve více měnách v případě účastníků trhu nebo institucí, jako je například Evropská komise.
- Varianta 2 neznamenala žádné technické obtíže, protože národní centrální banky používají dobře integrované systémy sladěné se stávající infrastrukturou Komise.

2.3.3. Vhodnost pro daný účel v souladu s architekturou pokladny EK

V případě **varianty č. 1** z analýzy vyplynulo, že zřízení podúčtů v jiných měnách než EUR v rámci ECB by bylo náročné. K řešení rozměru jiných měn než EUR navrhla ECB diferencovaný přístup v závislosti na povaze účtů. Tento scénář předpokládá jeden účet v EUR pro všechny příspěvky v EUR a jeden účet pro každou použitou měnu jinou než EUR (7 účtů). Tento přístup by však přinesl pouze omezené zjednodušení peněžních toků, zejména vzhledem k dobrovolné povaze účasti členských států.

Varianta č. 2, která zahrnuje centrální účty pro držení hotovosti ve vybraných národních centrálních bankách, vychází ze stávající architektury pokladny EK. Zachovává zavedený model peněžních toků a konverze vlastních zdrojů denominovaných v jiných měnách než v EUR, a zároveň vytváří synergie pro ostatní zdroje denominované v EUR. Nemá proto žádný nepříznivý dopad na pokladnu EK ani na členské státy, pokud jde o dodatečnou administrativní nebo provozní zátěž.

Centralizace toků směrovaných jen na několik málo účtů pro držení hotovosti by omezila mezibankovní převody mezi účty vlastních zdrojů v pokladnách a účty centrálních bank.

([4]) Klíčová role, kterou ECB od roku 2020 hraje jako fiskální a platební agent pro program emise a správy dluhu EU, vychází z infrastruktury a kapacit ECB při provádění měnové politiky.

Závěr:

- Varianta č. 1 měla omezení z důvodu požadavku na oddělené účty, které by umožňovaly efektivně provádět transakce v jiných měnách než v EUR.
- Varianta č. 2 byla více v souladu se zavedenými postupy a nabízela synergie, aniž by zvýšila administrativní zátěž pro pokladnu EK nebo členské státy.

2.4. Závěry: Volba modelu pokladny

Obě varianty nabízejí zvýšení efektivity a provozní zlepšení interních procesů souvisejících s peněžními toky a se správou účtů.

Jako vhodnější se však jeví varianta č. 2, která vychází ze zavedeného pokladního rámce, což minimalizuje náklady na přechod a narušení provozu. Tato optimalizace je v souladu s řádným finančním řízením a zajišťuje efektivní správu majetku v souladu s cíli politiky EU.

Varianta č. 2 navíc splňuje očekávání členských států tím, že zvyšuje předvídatelnost a transparentnost pohybu hotovosti v národních pokladnách. V uplynulých dvou letech zavedla Komise variantu č. 2 jako strategické vylepšení svého řízení pokladny, které řeší obavy členských států a zároveň posiluje finanční infrastrukturu EU.

Komise doporučuje zachovat variantu č. 2 jako nákladově efektivní řešení systému řízení hotovosti. Vzhledem k současné struktuře rozpočtu EU a jejímu operačnímu rámci se i nadále jedná o nejvhodnější přístup. V závislosti na budoucím rozpočtovém a hospodářském vývoji mohou být v případě potřeby provedena i další upřesnění a posouzení, a to i v souvislosti s příštím víceletým finančním rámcem.